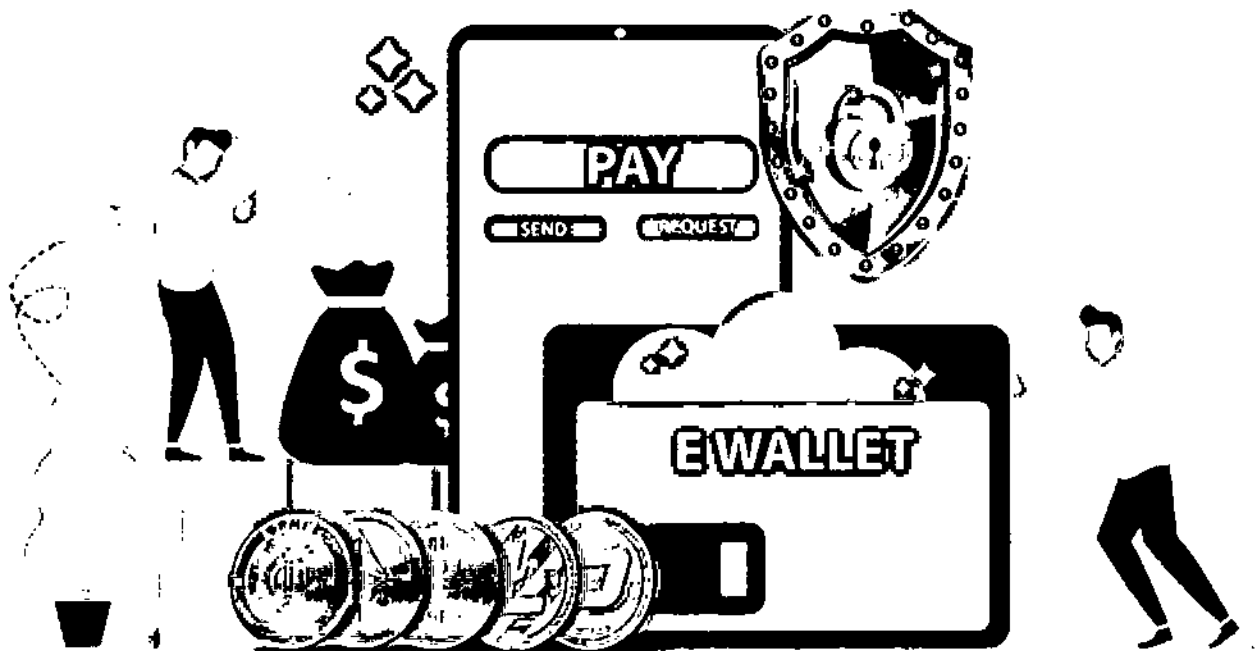


Sự cần thiết hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính ở Việt Nam và một số quan điểm kiến nghị

👤 THS. LÊ HỒNG THÁI*

■ NGÀY NHẬN BÀI: 28/5/2022 ■ NGÀY BIÊN TẬP: 30/5/2022 ■ NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 1/7/2022



* VIỆN KHOA HỌC PHÁP LÝ, BỘ TƯ PHÁP

Tóm tắt: Hiện nay, vấn đề bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính đang được quan tâm tại nhiều quốc gia trên thế giới. Thông qua việc phân tích tính yếu thế, rủi ro cho người tiêu dùng tài chính và thực trạng pháp luật Việt Nam liên quan đến vấn đề bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính, bài viết chỉ ra sự cần thiết trong việc hoàn thiện pháp luật ở lĩnh vực này và đưa ra một số quan điểm kiến nghị nhằm xây dựng, hoàn thiện pháp luật.

Từ khóa: công nghệ tài chính, rủi ro tài chính, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính.

THE NECESSITY OF LAW ENHANCEMENT ON FINANCIAL CONSUMER PROTECTION IN VIETNAM AND SOME RECOMMENDATIONS

Abstract: Currently, the issue of financial consumer protection is receiving attention from many countries around the world. Through analysis of weaknesses and risks for financial consumers and the current status of Vietnamese laws relating to the protection of financial consumers, the article points out the need to improve legislation in this field and suggest some recommendations to develop and improve the law.

Keywords: financial technology, financial risk, financial consumer protection

1. MỞ ĐẦU

Thị trường tài chính trên thế giới cũng như Việt Nam đang đồng thời bị tác động bởi nhiều yếu tố ảnh hưởng lớn đến phát triển ổn định, trong đó có thể kể đến: Đại dịch COVID-19 làm thay đổi cách thức vận động của thị trường tiêu dùng thông qua thương mại điện tử; Công nghệ mới thúc đẩy và làm thay đổi tốc độ cũng như phương thức truyền thống của giao dịch tài chính; Sự xuất hiện của nhiều thị trường tài chính cũng như rủi ro mới chưa được kiểm soát¹...

Kéo theo đó, người tiêu dùng tài chính cũng không tránh khỏi những tác động tiêu cực. Xếp theo mức độ nghiêm trọng, khó khăn mà người tiêu dùng tài chính có thể đối mặt từ đại dịch gồm²: (i) Giảm khả năng phục hồi tài chính do giảm thu nhập, mất việc làm; (ii) Tính dễ bị tổn thương đối với các trò gian lận và lừa đảo tài chính; (iii) Khó khăn trong việc thực hiện các cam kết tài chính; (iv) Gia tăng nguy cơ độc quyền tài chính do thiếu kiến thức và kỹ năng sử dụng các sản phẩm tài chính kỹ thuật số, không tiếp cận được các sản phẩm dịch vụ tài chính

(cả truyền thống và kỹ thuật số). Về cơ bản, người tiêu dùng luôn ở vị trí bất lợi trong các quan hệ tương tác đối với nhà cung cấp sản phẩm, dịch vụ tài chính.

Bảo vệ người tiêu dùng tài chính đề cập đến khuôn khổ pháp luật, quy định và các biện pháp khác được thiết kế chung để đảm bảo đối xử công bằng và có trách nhiệm đối với người tiêu dùng tài chính trong việc mua và sử dụng các sản phẩm, dịch vụ tài chính cũng như giao dịch của họ với các nhà cung cấp dịch vụ tài chính. Khuôn khổ pháp lý và khung giám sát đối với vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính hiện nay cần có sự linh hoạt và khả năng thích ứng với đổi mới công nghệ, giải quyết các rủi ro trong nền kinh tế số, xã hội số, nhưng vẫn đáp ứng mức độ bảo vệ thích hợp. Do đó, nhiều nước trên thế giới đã liên tục rà soát, hoàn thiện các quy định pháp luật và các nội dung liên quan tới phát triển thị trường dịch vụ tài chính nhằm bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng như Nhật Bản, Anh... (OECD, 2020)³.

Trong khi đó, vấn đề này chưa thật sự được quan tâm và nhiều cơ chế bảo vệ người tiêu dùng tài chính

cũng chưa được áp dụng tại Việt Nam, có thể kể đến như việc phổ cập các chương trình kiến thức về rủi ro tiêu dùng, kiểm soát chất lượng dịch vụ... Ngoài ra, cơ quan quản lý nhà nước cần nhận thấy rõ sự cần thiết trong việc bảo vệ người tiêu dùng tài chính trước những rủi ro của công nghệ và sự không cân xứng trong giao dịch của người tiêu dùng đối với các tổ chức tài chính.

2. VẤN ĐỀ BẢO VỆ NGƯỜI TIÊU DÙNG TÀI CHÍNH

Trong lĩnh vực tài chính hay bất kỳ lĩnh vực nào, người tiêu dùng luôn kèm theo giả định quan trọng về tính yếu thế trong quan hệ với nhà cung cấp sản phẩm, dịch vụ. Tính yếu thế đó thể hiện ở 4 khía cạnh sau⁴:

Một là, yếu thế trong việc tiếp cận, xử lý và hiểu các thông tin về sản phẩm, dịch vụ tài chính. Mỗi quan hệ giữa bên cung cấp sản phẩm, dịch vụ và người tiêu dùng thường có sự không cân xứng về thông tin, hiểu biết về chất lượng, tính năng, công dụng, các ích lợi của sản phẩm, dịch vụ. Người mua sản

phẩm, dịch vụ, do không được trực tiếp tham gia vào quá trình tạo ra sản phẩm, dịch vụ, cũng như hạn chế về chuyên môn, kỹ thuật thường không hiểu được đầy đủ về tính năng, chất lượng, các rủi ro liên quan tới quá trình sử dụng sản phẩm, dịch vụ khi so sánh với nhà cung ứng sản phẩm, dịch vụ.

Hai là, yếu tố trong việc đàm phán, thiết lập hợp đồng, giao dịch. Một bên trong giao dịch với người tiêu dùng là các tổ chức tài chính hoạt động liên tục trong việc cung cấp sản phẩm, dịch vụ nên chuyên nghiệp hơn trong kinh nghiệm đàm phán, thiết lập hợp đồng, giao dịch. Ngoài ra, với tiềm lực tài chính thường lớn hơn người tiêu dùng, tổ chức tài chính có thể tự trang bị các phương tiện, sử dụng nguồn nhân lực (chẳng hạn thuê luật sư, chuyên gia tư vấn...) có chất lượng cao để giành ưu thế trong việc đàm phán, thiết lập hợp đồng, giao dịch với người tiêu dùng. Trong thực tiễn, hầu hết các tổ chức tài chính đều sử dụng các loại hợp đồng mẫu, trong đó nhiều điều khoản trong hợp đồng được coi là quy định mặc nhiên, người tiêu dùng không có cơ hội thảo luận, thay đổi các điều khoản này (ngoài các điều khoản về giá cả và số lượng).

Ba là, yếu tố về khả năng chi phối giá cả, điều kiện kinh doanh, giao dịch trên thị trường. Trong nhiều trường hợp, một số thị trường bị chi phối bởi chỉ một vài (thậm chí là một) tổ chức tiến hành kinh doanh trên thị trường đó. Thị trường về xăng dầu, điện, nước, gas, điện thoại, điện thoại di động, hàng không, đường thủy, đường sắt, ngân hàng, bảo hiểm... là các ví dụ điển hình. Với mong muốn tối đa hoá lợi nhuận, nếu không có sự can thiệp hợp lý của nhà nước, tổ chức có thể thực hiện hành động gây thiệt hại cho quyền lợi của người tiêu dùng bằng việc áp đặt cho người tiêu dùng phải chịu những nghĩa vụ không hợp lý.

Bốn là, yếu tố về khả năng chịu rủi ro trong quá trình tiêu dùng sản phẩm, dịch vụ. Do tiềm lực tài chính

có hạn, khi xảy ra các rủi ro phát sinh trong quá trình sử dụng sản phẩm, dịch vụ, người tiêu dùng sẽ gặp khó khăn khi phải tự mình trang trải các chi phí khắc phục các loại rủi ro này. Trong khi đó, nếu gánh nặng chi phí ngăn ngừa, gánh chịu rủi ro trong quá trình tiêu dùng sản phẩm (mà người tiêu dùng không có lỗi) được chuyển giao cho nhà cung ứng sản phẩm, dịch vụ, thì khả năng trang trải các chi phí này sẽ cao hơn.

Ngoài ra, người tiêu dùng nói chung còn có thể gặp các bất lợi khác như không nắm bắt được các thông tin về giá cả của các loại sản phẩm, dịch vụ tương tự, chất lượng dịch vụ hậu mãi, hiểu biết pháp luật thấp, không nắm bắt được các thông tin về tổ chức tài chính trên thị trường,...

3. CÔNG NGHỆ TÀI CHÍNH VÀ RỦI RO CHO NGƯỜI TIÊU DÙNG TÀI CHÍNH

Không chỉ yếu tố trong quan hệ với nhà cung cấp sản phẩm, dịch vụ mà người tiêu dùng tài chính còn đang phải chịu ảnh hưởng trực tiếp từ nhiều rủi ro trong thị trường số.

Về lợi ích⁵, công nghệ số giúp (i) Mở rộng phạm vi tiếp cận các dịch vụ tài chính, qua đó hỗ trợ tài chính trên diện rộng; (ii) Tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính cho các doanh nghiệp, bao gồm cả các doanh nghiệp mới thành lập và doanh nghiệp mở rộng quy mô; (iii) Giao dịch thuận tiện hơn, nhanh hơn, an toàn và rẻ hơn; (iv) Các sản phẩm và dịch vụ tài chính được điều chỉnh riêng biệt hơn; (v) Tăng cơ hội cho các tương tác hiệu quả giữa các nhà cung cấp dịch vụ tài chính và người tiêu dùng thông qua các giao diện kỹ thuật số; (vi) Mở rộng phạm vi các nhà cung cấp dịch vụ tài chính có thể bao gồm cả những doanh nghiệp (không chuyên về tài chính) mới tham gia cũng như những doanh nghiệp tài chính hiện có trên thị trường.

Tuy nhiên, theo WB (2018), những rủi ro cho người tiêu dùng tài chính do đổi mới công nghệ có thể

kể đến như: Việc cho phép sử dụng thông tin cá nhân của người tiêu dùng không được coi trọng; phân khúc giá không công bằng; thiếu minh bạch về việc thu thập, tiêu thụ và tiết lộ thông tin cá nhân; không đủ bảo mật dữ liệu (khối lượng dữ liệu được lưu trữ càng lớn, rủi ro càng lớn); và không cung cấp cơ chế truy cập, sửa chữa và xử lý khiếu nại hiệu quả. Khả năng gây hại của những rủi ro này càng lớn khi người tiêu dùng có mức khả năng tài chính thấp, như trường hợp của nhiều nền kinh tế đang phát triển và các thị trường mới nổi.

Thêm vào đó, theo OECD (2020), nhìn chung những rủi ro đó có thể được phân loại như sau⁷:

(i) Rủi ro từ thị trường, bao gồm việc lợi dụng các sản phẩm dịch vụ không quen thuộc để lừa đảo⁸, thiếu bảo mật thông tin⁹, tốc độ giao dịch tăng lên dẫn đến khả năng vi phạm quyền của người tiêu dùng cao hơn (ví dụ: quyền được thông tin rõ ràng, quyền được bảo vệ khỏi quảng cáo gây hiểu lầm hoặc sai sự thật), thiếu quyền riêng tư và bảo mật, sử dụng quá nhiều hồ sơ kỹ thuật số dẫn đến “loại trừ tài chính” (financial exclusion)¹⁰;

(ii) Rủi ro từ các quy định và cơ quan quản lý, chẳng hạn như mức độ bảo vệ không đồng đều trong hoặc giữa các khu vực pháp lý, việc không tuân thủ nghĩa vụ của các nhà cung cấp dịch vụ tài chính để đáp ứng điều kiện đàm phán và xây dựng trước hợp đồng;

(iii) Rủi ro phát sinh từ người tiêu dùng, chẳng hạn như mức độ hiểu biết kỹ thuật số hoặc tài chính thấp gây ra “loại trừ tài chính”, đặc biệt là ở những người tiêu dùng dễ bị tổn thương, tác động của các giao dịch kỹ thuật số đối với thành kiến hành vi;

(iv) Rủi ro từ công nghệ, chẳng hạn như việc xuất hiện nhiều phần mềm, ứng dụng “độc hại”¹¹, các vấn đề liên quan đến quyền truy cập hoặc độ tin cậy của mạng kỹ thuật số; rủi ro an ninh mạng, sự phát triển và đổi mới thúc đẩy số hóa.

Cụ thể hơn, nhiều công nghệ

đang thay đổi cách người tiêu dùng tương tác với các sản phẩm và dịch vụ tài chính. Một số phát triển và đổi mới chính bao gồm:

(i) *Ngân hàng số*. Đã có sự tiếp thu nhanh chóng trong việc sử dụng ngân hàng di động và ngân hàng trực tuyến của người tiêu dùng, vì nhiều người cho thấy sự thuận tiện và bảo mật cao hơn. Theo dữ liệu được GlobalData thu thập trên 20 quốc gia, trung bình 42% người tiêu dùng trực tuyến có tài khoản vãng lai sử dụng dịch vụ ngân hàng di động hàng ngày hoặc hàng tuần vào năm 2018, tăng từ 39% vào năm 2017¹². Đồng thời, số lượng các chi nhánh ngân hàng đang giảm - Một sự phát triển liên quan là sự xuất hiện của các ngân hàng kỹ thuật số, chỉ tồn tại trực tuyến mà không có địa điểm thực, loại bỏ nhu cầu về mạng lưới chi nhánh.

(ii) *Doanh nghiệp sáng tạo*. Môi trường kỹ thuật số cho các dịch vụ tài chính chiếm phần lớn bởi những lĩnh vực sáng tạo, với nhiều công ty công nghệ tài chính cung cấp các sản phẩm và dịch vụ kỹ thuật số mang tính đột phá để cạnh tranh hoặc hợp tác với các doanh nghiệp hiện có trên thị trường. Cũng như nhiều doanh nghiệp nhỏ, những doanh nghiệp mới tham gia có thể bao gồm cả các công ty BigTech, chẳng hạn như Apple, Google, Facebook.... Cả những doanh nghiệp mới tham gia và những doanh nghiệp hiện tại đều cung cấp ngày càng nhiều các ứng dụng di động mới và các công cụ¹³, từ ứng dụng lập ngân sách hoặc theo dõi chi tiêu, các ứng dụng dịch vụ khách hàng như chatbots đến các dịch vụ tài khoản tổng hợp hoặc các API mở liên quan đến bên thứ ba. Các mô hình Ngân hàng mở, đã được triển khai hoặc đang được xem xét ở một số khu vực pháp lý, tạo điều kiện thuận lợi cho việc trao đổi dữ liệu giữa các ngân hàng hoặc giữa các ngân hàng với Fintech và các bên thứ ba khác. Một trong những mục tiêu của ngân hàng mở là thúc đẩy cạnh tranh và đổi mới, điều này có thể tạo ra ứng dụng mới và doanh nghiệp mới.



Nhiều công nghệ đang thay đổi cách người tiêu dùng tương tác với các sản phẩm và dịch vụ tài chính

(iii) *Thanh toán trực tuyến và ví kỹ thuật số*. Những dịch vụ này đang thay đổi cách thức thanh toán của người tiêu dùng. Thanh toán trực tuyến sử dụng công nghệ giao tiếp gần cho phép người tiêu dùng thực hiện thanh toán bằng cách "vẫy" điện thoại thông minh của họ qua đầu đọc, với ước tính khoảng 1 tỷ người sử dụng ứng dụng thanh toán này vào năm 2021¹⁴. Các công ty dẫn đầu thị trường toàn cầu bao gồm Alipay, WeChat, Apple Pay và PayPal. Ví kỹ thuật số cho phép người dùng gửi, nhận và lưu trữ tiền điện tử. Theo một báo cáo của RetailDive, khoảng 2,1 tỷ người đã sử dụng ví kỹ thuật số vào năm 2019, tăng 36% so với năm 2018¹⁵.

(iv) *Tự động đánh giá rủi ro và ra quyết định*. Các nhà cung cấp dịch vụ tài chính ngày càng sử dụng kỹ thuật số trong quá trình đánh giá rủi ro và ra quyết định liên quan, đặc biệt liên quan đến tín dụng và bảo hiểm.

- Liên quan đến tín dụng, trí tuệ nhân tạo dưới dạng phân tích dự đoán có thể sử dụng hàng nghìn điểm dữ liệu, bao gồm cả dữ liệu thay thế, để thông báo điểm tín dụng cá

nhân và đánh giá mức độ tín nhiệm.

- Liên quan đến bảo hiểm, tổng hợp dữ liệu có thể được sử dụng để đạt được phân đoạn rủi ro chính xác hơn và định giá dựa trên rủi ro¹⁶. Ví dụ, phân tích dữ liệu có thể được áp dụng cho dữ liệu viễn thông theo dõi hành vi của các chủ hợp đồng và được sử dụng để giảm thiểu rủi ro trước và xác định định giá, như liên quan đến bảo hiểm xe máy hoặc sức khỏe. Giao diện trực tuyến và bộ điều chỉnh xác nhận quyền sở hữu ảo cũng có thể giúp giải quyết và thanh toán các xác nhận quyền sở hữu sau một sự cố hiệu quả hơn.

(v) *Robo hoặc tư vấn kỹ thuật số*. Đây là một thuật ngữ được sử dụng để mô tả các nền tảng kỹ thuật số cung cấp các dịch vụ tư vấn và quản lý tài sản tự động bằng cách sử dụng các thuật toán để hỗ trợ việc ra quyết định. Dữ liệu người tiêu dùng được xử lý để hiểu nhu cầu, thời gian của khách hàng và đánh giá mức độ chấp nhận rủi ro cũng như đưa ra các khuyến nghị. Nền tảng tư vấn robot có khả năng tăng khả năng tiếp cận các tư vấn đầu tư và giảm chi phí. Những nền tảng như vậy đang được

phát triển bởi những doanh nghiệp hiện tại và những doanh nghiệp mới tham gia, với tài sản ước tính 1 nghìn tỷ USD đang được quản lý vào năm 2020¹⁷.

(vi) *Phát hiện gian lận.* Ngày càng có nhiều ngân hàng và nhà cung cấp tín dụng sử dụng trí tuệ nhân tạo để giúp xác định gian lận tiềm ẩn trong mili giây (thời gian gần như tức thời) nhờ giám sát và phân tích liên tục các mẫu quản lý chi tiêu và tài khoản. Việc phát hiện và ngăn chặn gian lận như vậy có thể được sử dụng để xác định hành vi trộm cắp, thẻ tín dụng gian lận và gian lận bảo hiểm.

(vii) *Tiền mã hóa hoặc tài sản mã hóa.* Các loại tiền điện tử, dưới dạng tiền mã hóa hoặc tiền điện tử và các đợt gọi vốn (ICO) gần đây đã thu hút được sự quan tâm của công chúng và các nhà hoạch định chính sách trên toàn thế giới. Bắt đầu đáng chú ý nhất với Bitcoin và được kích hoạt bởi các công nghệ blockchain, sự gia tăng của các loại tiền mã hóa đã trở nên có sẵn, có sức hấp dẫn đối với một số cơ hội đầu tư, được thúc đẩy trong một số trường hợp bởi sự tăng giá đáng kể hoặc tiềm năng được nhận thấy như vậy.

4. THỰC TRẠNG VỀ BẢO VỆ QUYỀN LỢI NGƯỜI TIÊU DÙNG TÀI CHÍNH TẠI VIỆT NAM

4.1. Một số vấn đề thực tiễn về tiêu dùng tài chính ở Việt Nam

Trong năm 2020¹⁸, theo số liệu “nổi” được gửi tới Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng – Bộ Công Thương, các phản ánh, khiếu nại thuộc lĩnh vực tài chính, bảo hiểm, ngân hàng, tín dụng tiêu dùng (chiếm 12,5%) chỉ sau khiếu nại trong lĩnh vực dịch vụ vận tải, phương tiện vận chuyển (chiếm 49,1%). Tổng đài tư vấn hỗ trợ người tiêu dùng của Cục tiếp nhận và tư vấn khoảng 360 cuộc gọi của người tiêu dùng có nội dung liên quan đến các vấn đề phát sinh trong lĩnh vực tài chính.

Trong 4 tháng đầu năm 2021¹⁹, Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu

dùng – Bộ Công Thương đã tư vấn 66 cuộc gọi, tiếp nhận và giải quyết 47 yêu cầu, kiến nghị và khiếu nại của người tiêu dùng tài chính. Trong đó, tín dụng tiêu dùng và dịch vụ thẻ tín dụng thường xảy ra tranh chấp và bị người tiêu dùng phản ánh, khiếu nại nhiều nhất. Theo thống kê mới nhất, số lượng vụ việc tiếp nhận đến cuối năm 2021²⁰ trong lĩnh vực này là 306 vụ.

Trong khi đó, pháp luật về một số lĩnh vực công nghệ tài chính ở Việt Nam hiện nay chưa hoàn thiện, như:

(i) Đối với pháp luật về Ngân hàng số, việc định danh khách hàng bằng phương thức điện tử là bước quan trọng trong việc đảm bảo, giám sát rủi ro của các ngân hàng, tổ chức tín dụng tuy nhiên vẫn còn hạn chế²¹. Ngoài ra, về các biện pháp an toàn bảo mật quy định tại Quyết định 630/2017/QĐ-NHNN chỉ đề cập đến phạm vi giao dịch chuyển tiền, thanh toán trong khi các giao dịch trên kênh điện tử của ngân hàng còn phát sinh nhiều loại khác như: gửi tiền gửi có kỳ hạn, cho vay, ngoại hối... các giao dịch tài chính và phi tài chính khác. Thêm vào đó, các quy định tại Thông tư 35/2018/TT-NHNN về an toàn, bảo mật cho việc cung cấp dịch vụ ngân hàng trên internet chỉ phù hợp với các trường hợp khách hàng truy cập internet banking từ ứng dụng của ngân hàng, không phù hợp để đáp ứng các giao dịch thanh toán thương mại điện tử, thanh toán chi phí nhu cầu phát sinh thường xuyên của khách hàng như: thanh toán điện, nước, điện thoại, thanh toán QRCode... trên các ứng dụng thương mại điện tử, ứng dụng của bên thứ ba do các ứng dụng này thường có phương pháp định danh khách hàng không phức tạp như quy định tại Điều 9 Thông tư 35/2018/TT-NHNN²².

(ii) Đối với pháp luật về thanh toán điện tử, ví điện tử và tiền mã hóa.

Nghĩa vụ tổ chức kinh doanh dịch vụ thanh toán qua ví điện tử được quy định khá đầy đủ tại Thông tư số 39/2014/TT-NHNN ngày 11/12/2014 của Ngân hàng Nhà

nước Hướng dẫn về dịch vụ trung gian thanh toán²³. Nhà cung ứng dịch vụ ví điện tử không chỉ có nghĩa vụ đối với khách hàng, người dùng, mà còn có nghĩa vụ đối với các ngân hàng. Ngoài ra, về bảo mật thông tin, nhà cung cấp dịch vụ ví điện tử còn phải đảm bảo thực hiện đúng các nghĩa vụ được quy định trong Luật An toàn thông tin mạng năm 2015, Luật Giao dịch điện tử năm 2005, Nghị định số 101/2012/NĐ-CP ngày 22/11/2012 của Chính phủ về thanh toán không dùng tiền mặt²⁴. Tuy nhiên, những văn bản này chưa dự liệu đến nghĩa vụ của tổ chức cung ứng dịch vụ trong việc xử lý các tình huống rủi ro liên quan đến kỹ thuật, công nghệ, mạng hay các giao dịch có yếu tố lỗi²⁵. Trong khi đó, việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính trên các ứng dụng nền tảng như ví điện tử thì quy định này là đặc biệt cần thiết²⁶.

Bên cạnh đó, pháp luật Việt Nam cũng chưa có khái niệm pháp lý chính thức về tiền mã hóa. Mặc dù, một số cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã cảnh báo, khuyến nghị các rủi ro, ảnh hưởng tiêu cực của các loại tiền mã hóa; thậm chí chỉ đạo áp dụng biện pháp tăng cường kiểm soát các giao dịch, hoạt động liên quan đến tiền mã hóa và khẳng định không chấp nhận tài sản mã hóa, tiền mã hóa là phương tiện thanh toán, nhưng thị trường tiền mã hóa vẫn đang hoạt động tại Việt Nam²⁷. Về cơ bản Việt Nam cũng như xu hướng của nhiều quốc gia trên thế giới là chưa quản lý tiền mã hóa²⁸, tuy nhiên về lâu dài cũng nên nghiên cứu, xem xét ban hành cơ chế quản lý liên quan đến tiền mã hóa cũng như tạo cơ chế bảo vệ quyền lợi nhà đầu tư, người tiêu dùng.

4.2. Thực trạng pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính

Về khung pháp lý, người tiêu dùng tài chính đang được bảo vệ theo hai nhóm pháp luật, gồm: (1) Pháp luật chung về bảo vệ người tiêu dùng, gồm Bộ Luật dân sự và Luật Bảo vệ người tiêu dùng;



Về cơ bản Việt Nam cũng như xu hướng của nhiều quốc gia trên thế giới là chưa quản lý tiền mã hóa

(2) Pháp luật tài chính, gồm Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán, Luật Kinh doanh bảo hiểm.

Pháp luật Việt Nam tiếp cận giống Trung Quốc, Hàn Quốc, Thái Lan, Malaysia, Mông Cổ... trong việc thiết kế các quy định về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính²⁹. Theo đó, các quy định này nằm trong khung pháp lý điều chỉnh các giao dịch trong ngành tài chính. Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010 không có các quy định tách riêng người tiêu dùng sản phẩm dịch vụ tài chính với các đối tượng người tiêu dùng khác. Đồng thời, các luật theo các lĩnh vực tài chính như Luật các Tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán hay Luật Kinh doanh bảo hiểm có quy định về việc bảo vệ quyền lợi của khách hàng tuy nhiên chưa đầy đủ³⁰ và thiếu những hướng dẫn cụ thể nhằm xử lý kịp thời, hiệu quả các khiếu nại của người tiêu dùng tài chính.

Về cơ chế quản lý, những cơ quan liên quan đến việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính gồm có Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính, Bộ Công Thương, Bộ Thông tin và

Truyền thông, Hội bảo vệ người tiêu dùng. Tuy nhiên, các cơ quan quản lý không có bộ phận chuyên trách, cũng như các quy trình quản lý cụ thể nhiệm vụ bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Tuy vậy, có thể kể đến Tổ Tư vấn, giải quyết yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của người tiêu dùng do Bộ Công Thương thành lập vào tháng 9/2020³¹. Tổ Tư vấn tiếp nhận mọi khiếu nại chung, bao gồm cả khiếu nại đối với người dùng trong lĩnh vực dịch vụ tài chính.

Cơ chế này của Việt Nam có nhiều nét tương đồng với mô hình quản lý chia sẻ, theo đó, một hoặc một số cơ quan quản lý trong lĩnh vực tài chính và một hoặc một số cơ quan bảo vệ người tiêu dùng nói chung cùng chia sẻ trách nhiệm giám sát vấn đề bảo vệ người tiêu dùng tài chính. Mô hình quản lý chia sẻ có nhược điểm là có sự chồng chéo trong các nhiệm vụ pháp lý của các cơ quan bảo vệ người tiêu dùng tài chính khác nhau, có thể dẫn đến việc giám sát không nhất quán và không hiệu quả, đòi hỏi cần được giảm thiểu, hoặc ít nhất là có sự phối hợp³².

5. KIẾN NGHỊ

Trước những rủi ro và khả năng bị xâm phạm quyền lợi của người tiêu dùng tài chính cùng với sự chưa hoàn chỉnh của khung pháp lý về công nghệ tài chính thì việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này là rất cần thiết. Ngoài ra, do tính chất phức tạp của vấn đề cũng như nhiều rủi ro tiềm ẩn, việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng tài chính cần có sự tham vấn của nhiều cơ quan, tổ chức cũng như các nhà quản lý, nhà khoa học. Tuy nhiên, theo quan điểm quy định về bảo vệ người tiêu dùng tài chính nằm trong khung pháp lý điều chỉnh các vấn đề liên quan trong ngành tài chính, tác giả đưa ra một vài gợi ý hoàn thiện như sau:

Thứ nhất, về “lỗ hổng” bảo mật thông tin trong các giao dịch tài chính. Để có thể quản lý một cách có hiệu quả và triệt để, hiện nay có một vài quan điểm xây dựng pháp luật như sau:

(i) Nghiên cứu xây dựng Luật Bảo vệ thông tin cá nhân (TTCN)³³, trên cơ sở kế thừa một số quy định về bảo vệ TTCN đã có nhưng điều chỉnh toàn diện hơn việc bảo vệ TTCN (không chỉ giới hạn việc bảo vệ TTCN trong “không gian mạng”), nhất là việc quy định đầy đủ hơn các nguyên tắc bảo vệ TTCN³⁴ (nguyên tắc bảo đảm có chủ thể chịu trách nhiệm rõ ràng về các vi phạm trong quá trình xử lý TTCN; bảo đảm tính minh bạch và công bằng trong xử lý TTCN...), quy định về việc thu thập và xử lý TTCN liên quan tới trẻ em, quy định rõ hơn trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quá trình thu thập, lưu trữ, xử lý, khai thác, chuyển giao TTCN, việc chuyển TTCN xuyên biên giới, cùng các biện pháp chế tài nghiêm khắc, trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ TTCN để xử lý nhiều bất cập trong thực tiễn bảo vệ TTCN, góp phần duy trì niềm tin của người tiêu dùng về an ninh, an toàn thông tin khi tham gia vào giao dịch tài chính.

(ii) Nghiên cứu tội phạm hóa đối với hành vi thu thập, sử dụng, khai

thác, chuyển nhượng trái phép TTCN gây hậu quả nghiêm trọng hoặc được thực hiện ở quy mô lớn, từ đó bổ sung các quy định về tội phạm hình sự có liên quan trong Bộ luật Hình sự hiện hành (với biện pháp chế tài áp dụng cho cả cá nhân có hành vi vi phạm và pháp nhân thương mại có hành vi vi phạm)³⁵.

(iii) Nghiên cứu thừa nhận một số trường TTCN là “tài sản”³⁶. Từ đó, việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tài chính có thể dễ dàng áp dụng các quy định, chế tài pháp luật hiện hành liên quan đến tài sản khi bị xâm phạm về thông tin. Tuy nhiên, việc xây dựng theo phương hướng này cần có dữ liệu đáng kể và một cơ chế thử nghiệm hiệu quả nhằm giảm thiểu rủi ro trong việc áp dụng một cách hoàn chỉnh.

(iv) Quy định nâng cao tính chịu trách nhiệm của các tổ chức tài chính và các bên liên quan trong việc bảo vệ TTCN và thông tin khác liên quan đến giao dịch tài chính của người tiêu dùng.

Thứ hai, về cơ chế quản lý, giám sát. Đối với vấn đề này, nhìn nhận từ góc độ kinh tế học pháp luật³⁷, các cơ quan nhà nước cần nhận thức rõ tầm quan trọng của việc đảm bảo niềm tin của người tiêu dùng đối với Chính phủ và coi đó là nhiệm vụ cốt lõi dưới vai trò quản lý nhà nước trong việc duy trì ổn định tài chính. Bởi vậy, cơ quan quản lý nhà nước có thể cần nhắc: (i) Xây dựng một cơ



Nâng cao tính chịu trách nhiệm của các tổ chức tài chính và các bên liên quan trong việc bảo vệ TTCN và thông tin khác liên quan đến giao dịch tài chính của người tiêu dùng

chế quản lý, giám sát cụ thể nhằm xử lý kịp thời hiệu quả vấn đề tiêu dùng tài chính; (ii) Nâng cao trách nhiệm của các doanh nghiệp trung gian trong việc đảm bảo quyền lợi cho người tiêu dùng tài chính; (iii) Đảm bảo việc quản lý đồng đều đối các phân khúc trong tiêu dùng tài chính cũng như đối với các vùng, miền, địa phương sử dụng sản phẩm dịch, dịch vụ tài chính.

Thứ ba, về phổ biến, giáo dục cho người tiêu dùng tài chính. Phải thừa nhận rằng, cơ quan quản lý

nhà nước không thể bảo vệ một cách tuyệt đối trước các rủi ro từ thị trường tài chính. Việc tự bảo vệ và nâng cao kiến thức về công nghệ tài chính là cần thiết và góp phần không nhỏ trong việc hạn chế rủi ro. Chính vì vậy, trong thời điểm chuyển dịch mạnh mẽ này, nhà nước cần xây dựng công tác phổ biến, giáo dục cho người tiêu dùng về công nghệ tài chính nhằm tăng cường khả năng tự phòng vệ cùng như truyền thông rộng rãi về rủi ro trong giao dịch tài chính hiện nay♦

CHÚ THÍCH:

1. Như thị trường tiền mã hóa, cho vay qua hình thức vay ngang hàng.
2. OECD (2021), *G20/OECD Report on Lessons Learnt and Effective Approaches to Protect Consumers and Support Financial Inclusion in the Context of COVID-19*. Xem tại: <http://www.oecd.org/finance/lessons-learned-and-effective-approaches-to-protect-consumers-and-support-financial-inclusion-in-the-context-of-COVID-19.pdf>, tr10-17.
3. Dương Bá Hải, Lưu Ánh Nguyệt và Ngô Anh Phương, *Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính tại Việt Nam: Thực trạng và một số khuyến nghị*, Tạp chí Kinh tế tài chính Việt Nam số 5/2021. Xem https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vcbvstc/pages_r/chi-tiet-tin?dDocName=MOFUCM220015.
4. Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, *Đề tài Khoa học cấp Bộ: “Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo vệ người tiêu dùng trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam”*. Chủ nhiệm Đề tài: ThS. Đinh Mai Phương, 2006-2007.

5. OECD (2020), *Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age: Protecting consumers’ assets, data and privacy*. www.oecd.org/finance/Financial-Consumer-Protection-Policy-Approaches-in-the-Digital-Age.pdf, tr 10.
6. WB (2018), *DISCUSSION NOTE: Financial Consumer Protection and New Forms of Data Processing Beyond Credit Reporting*, November 2018, tr 2.
7. OECD (2020), *Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age Protecting consumers’ assets, data and privacy*, tr 11.
8. Như ép buộc, lời kéo khách hàng bắt chính, thông tin sai, không trung thực hoặc không rõ ràng gây nhầm lẫn về lãi suất cho vay;... hay vi phạm nghĩa vụ công bố, minh bạch thông tin, trực tiếp hoặc gián tiếp thực hiện hành vi gian lận, lừa đảo, làm giả tài liệu, tạo dựng thông tin sai sự thật, công bố thông tin sai lệch hoặc che giấu thông tin, bỏ sót thông tin cần thiết gây hiểu lầm. Xem Khởi Nguyên, *Bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong bối cảnh đại dịch Covid-19*, Tạp chí ngân hàng, 03/12/2021. <https://tapchinganhang.gov.vn/bao-ve-nguoi-tieu->

chung-tai-chinh-trong-boi-can-h-dai-dich-covid-19.htm.

9. Bao gồm dữ liệu, thông tin cá nhân, thông tin định danh cá nhân...

10. "Loại trừ tài chính" đề cập đến các cá nhân và thực thể không được tiếp cận với các dịch vụ tài chính thông thường. Các cá nhân bị loại trừ vì tình trạng kinh tế xã hội của họ và vì họ không thể đáp ứng các yêu cầu của một tổ chức ngân hàng chính thức hoặc vì họ không đủ khả năng để thực hiện. Loại trừ tài chính ngăn cản những nhóm này tiếp cận các nguồn lực mà họ cần để mở rộng kinh doanh, chi trả cho giáo dục đại học hoặc bất kỳ hành động nào khác có thể giúp họ làm việc theo cách của mình và đạt được chất lượng cuộc sống tốt hơn. Xem FINCA, What is financial exclusion?, 5/8/2020, <https://finca.org/blogs/what-is-financial-exclusion>.

11. Như bị "mắc bẫy" vào hoạt động "rùn dưng đen" sử dụng công nghệ cao ẩn danh dưới hình thức cho vay trực tuyến lãi suất cao; các tin nhắn, cuộc gọi, email yêu cầu truy cập đường link trang web, đăng nhập, cung cấp thông tin tài khoản, thông tin cá nhân. Xem An Bình, Cảnh giác với thủ đoạn lừa đảo các dịch vụ tài chính, ngân hàng dịp cuối năm, 26/11/2021. <https://moit.gov.vn/tin-tuc/bao-chi-voi-nguoi-dan/canh-bao-cac-thu-doan-lua-dao-chiem-dot-tien-trong-tai-khoan-ngan-hang-dip-cuoi-nam.html>.

12. GlobalData, Global mobile banking usage highest in India, while Sweden sees fastest growth, 25/4/2018. Xem: <https://www.globaldata.com/global-mobile-banking-usage-highest-india-sweden-sees-fastest-growth-says-globaldata/>.

13. Digital Marketing Institute, How is digital changing the Financial Industry, 25/9/2018 Xem <https://digitalmarketinginstitute.com/blog/how-is-digital-changing-the-financial-industry>.

14. Merchant Savvy, Amazing Stats demonstrating the Unstoppable Rise of Mobile Payments Globally, Update January 2022. Xem <https://www.merchantsavvy.co.uk/mobile-payment-stats-trends/#global>.

15. Dan O'Shea, 2.1B Consumers will use mobile payments by 2019, 4/4/2018. Xem <https://www.retaildive.com/news/21b-consumers-will-use-mobile-payments-by-2019/520652/>.

16. OECD (2017), Technology and innovation in the insurance sector, Xem <https://www.oecd.org/finance/Technology-and-innovation-in-the-insurance-sector.pdf>.

17. OECD (2017), Robo-Advice for Pensions, Xem <https://www.oecd.org/finance/Robo-Advice-for-Pensions-2017.pdf>.

18. Cục Cảnh tranh và Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng – Bộ Công Thương, Báo cáo thường niên năm 2020, tr.50.

19. Khởi Nguyên, Bảo vệ người tiêu dùng tài chính trong bối cảnh đại dịch Covid-19, Tạp chí Ngân hàng, 03/12/2021. Xem <https://tapchinhnganh.gov.vn/bao-ve-nguoi-tieu-dung-tai-chinh-trong-boi-can-h-dai-dich-covid-19.htm>.

20. Cục Cảnh tranh và Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng – Bộ Công Thương, Tổng hợp kết quả tiếp nhận, tư vấn, hỗ trợ và giải quyết các yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của người tiêu dùng năm 2021. Xem <http://www.vcca.gov.vn/default.aspx?page=news&do=detail&id=97e1539b-ef59-4d18-8019-24da2cd7fc21>.

21. Việc định danh khách hàng bằng phương thức điện tử chỉ áp dụng để định danh khách hàng trong hoạt động phòng chống rửa tiền và mở tài khoản thanh toán, chưa được áp dụng chung cho các hoạt động nghiệp vụ của tổ chức tín dụng. Ngoài ra, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cũng chưa có quy định và cơ chế triển khai đối với việc Ngân hàng có thể định danh khách hàng dựa trên việc khai thác thông tin đã được định danh tại bên thứ 3 có các tiêu chuẩn tương đương như các ngân hàng đại lý, tổ chức tín dụng, tổ chức hoạt động trong lĩnh vực tài chính hoặc việc khai thác Cơ sở dữ liệu quốc gia, dịch vụ công, Công ty viễn thông, điện, nước, các nguồn dữ liệu của các tổ chức khác ở Việt Nam, nước ngoài... Trích phát biểu của ông Nguyễn Thành Long, Phó Tổng Giám đốc VPBank, Chủ nhiệm Câu lạc bộ Pháp chế Ngân tại tọa đàm "Thực trạng giao dịch điện tử trong lĩnh vực ngân hàng hiện nay và kiến nghị hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về giao dịch điện tử trong lĩnh vực ngân hàng" do Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam tổ chức

ngày 15/12/2021.

22. Trích phát biểu của ông Nguyễn Thành Long, Phó Tổng Giám đốc VPBank, Chủ nhiệm Câu lạc bộ Pháp chế Ngân hàng tại tọa đàm "Thực trạng giao dịch điện tử trong lĩnh vực ngân hàng hiện nay và kiến nghị hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về giao dịch điện tử trong lĩnh vực ngân hàng" do Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam tổ chức ngày 15/12/2021.

23. Được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 23/2019/TT-NHNN ngày 22/11/2019.

24. Được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 80/2016/NĐ-CP ngày 1/7/2016.

25. Liên quan đến vấn đề phòng, chống rửa tiền thì hiện nay, đối tượng báo cáo trong quy định của Luật Phòng, chống rửa tiền năm 2012 không bao gồm tổ chức cung ứng dịch vụ trung gian thanh toán, tức là cũng không bao gồm bên cung ứng dịch vụ vi điện tử.

26. Nguyễn Thị Anh Thơ, Trường Đại học Luật Hà Nội, Quy định về thanh toán qua vi điện tử của một số nước, những gợi mở cho Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 11 (435), tháng 6/2021.

27. Tiền mã hóa chiếm 4% giá trị vốn hóa thị trường và 1% GDP khu vực đồng euro và có đến khoảng 80% giao dịch tiền kỹ thuật số xuất hiện từ các nước châu Á. Việt Nam là một trong 5 quốc gia hàng đầu truy cập các trang web và nền tảng tiền kỹ thuật số. Xem: European Central Bank (ECB), Crypto-Assets: Implications for financial stability, monetary policy, and payments and market infrastructures, May 2019, tr. 7; David Abel, Vietnam forms group for digital currency policy research, 17 May 2020.

28. Khoảng 150 quốc gia cơ bản chưa thể hiện quan điểm quản lý tiền mã hóa. Xem: Jan Lansky: "Possible Approaches to Cryptocurrencies", Journal of Systems Integration, Vol. 9(1), 2018, tr. 22-23.

29. Dương Bá Hải, Lưu Ánh Nguyệt và Ngô Anh Phương, Bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính tại Việt Nam: Thực trạng và một số khuyến nghị, Tạp chí Kinh tế tài chính Việt Nam số 5/2021. Xem https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vchvscst/pages_r/chi-tiet-tin?dDocName=MOFUJCM220015.

30. Như Luật Các tổ chức tín dụng 2010 có một điều khoản quy định về việc bảo vệ quyền lợi của khách hàng (Điều 10) nhưng cũng chung chung và chưa đầy đủ.

31. Ngày 7/9/2020, Cục Cảnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng đã ban hành Quyết định số 82/QĐ-CT về việc thành lập Tổ Tư vấn, giải quyết yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của người tiêu dùng (Tổ Công tác), gồm các thành viên là đại diện của Văn phòng, Phòng Bảo vệ người tiêu dùng, Phòng Kiểm soát hợp đồng theo mẫu và điều kiện giao dịch chung, Trung tâm Thông tin, Tư vấn và Đào tạo. Theo đó, công tác tiếp nhận, tư vấn và giải quyết yêu cầu, kiến nghị, khiếu nại của người tiêu dùng trở nên chuyên nghiệp và hiệu quả hơn trên cơ sở chuyên môn hóa trong từng khâu của quy trình và sự tham gia, phối hợp của các đơn vị có liên quan trong Cục.

32. World Bank (2017), Good practices for financial consumer protection. 2017 Edition. Xem: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28996>.

33. TS. Nguyễn Văn Cương, Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

34. Bên cạnh các nguyên tắc đã được pháp luật hiện hành quy định mà trong đó có nguyên tắc bảo đảm có sự đồng ý của chủ thể thông tin về phạm vi, mục đích của việc thu thập, xử lý thông tin cá nhân; bảo đảm tính hợp pháp và chính xác (và quyền kiểm chứng tính chính xác) của thông tin cá nhân được thu thập, xử lý; bảo đảm an ninh, an toàn đối với thông tin cá nhân được thu thập, xử lý.

35. TS Nguyễn Văn Cương, Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

36. Cũng tương tự như tài sản mã hóa, tiền mã hóa có nên được coi là tài sản khi nó mang giá trị trao đổi lớn, được mua bán, sử dụng một cách rộng rãi trên thực tế.

37. TS. Dương Thị Thanh Mai, TS. Nguyễn Văn Cương, Nhận diện trường phái kinh tế học pháp luật, NXB Chính trị Quốc gia, 2012.